



# Gouverner une grande ville européenne : les registres d'action et de légitimation des élus à Venise et Manchester

Gilles Pinson

## ► To cite this version:

Gilles Pinson. Gouverner une grande ville européenne : les registres d'action et de légitimation des élus à Venise et Manchester. Sciences de la Société, Presses universitaires du Midi, 2007, pp.89-113. <halshs-00393052>

**HAL Id: halshs-00393052**

**<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00393052>**

Submitted on 18 Feb 2010

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## **Gouverner une grande ville européenne.**

### **Les registres d'action et de légitimation des élus à Venise et Manchester.**

*Sciences de la Société*, n°71, mai 2007, pp. 89-113.

Gilles Pinson

#### *Résumé :*

A partir des exemples de deux villes européennes, Venise et Manchester, et des grands projets urbains dans lesquels leurs élus sont engagés, cet article tente de mettre au jour l'émergence d'une nouvelle génération de leaders politiques urbains. Ces leaders se distinguent de leurs prédécesseurs par une plus grande implication dans l'action publique urbaine au détriment de l'investissement dans l'entretien et la mobilisation des soutiens électoraux. De ce fait, ces nouveaux leaders ont des pratiques quotidiennes, des emplois du temps et des formes de sociabilité les mettant davantage en contact avec des groupes sociaux porteurs de ressources pour l'action publique que des groupes uniquement pourvus de ressources électorales. Paradoxalement, la moindre inscription de ces élus dans des réseaux de sociabilité et d'encadrement qui permettaient jusque-là aux élus de contrôler politiquement les groupes sociaux urbains débouche sur une plus grande marge de manœuvre en matière de construction des politiques urbaines. S'il est générateur d'un renforcement de la capacité d'action des élus, ce type de rapport à la société urbaine ne laisse pas d'inquiéter sur l'évolution des formes de mobilisation politique dans les villes européennes.

#### *Abstract :*

Taking Venice and Manchester and the large urban projects in which elected officials are involved, this paper intends to describe the rise of a new generation of urban political leaders. The peculiarity of these leaders is that they more involved than their predecessors in urban policymaking, at the expense of their involvement in activities of mobilisation and maintenance of electoral supports. Thus, these leaders have daily practices, allotment of time and forms of sociability that bring them in contact rather with social groups that can mobilise resources for urban policies than with groups that can only valorise voting resources. Paradoxically, the lighter involvement of these politicians in sociability networks that enable their predecessors to control politically urban societies leads to a larger room for manœuvre in terms of policymaking. But if this type of relationship with the urban society strengthens the urban leaders capacity to act, it is quite worrying about the evolution of democracy and political mobilisation in European cities.

L'objectif de cette contribution est de mettre en évidence la montée en puissance dans les villes européennes d'une nouvelle génération de leaders politiques urbains davantage impliqués dans les processus et réseaux d'action publique urbaine mais moins investis dans un travail d'entretien de leur fief électoral. En effet, depuis bientôt deux décennies, on voit apparaître des élus urbains dont les pratiques politiques et stratégies de légitimation ne correspondent plus qu'imparfaitement à celles du "notable" telle que décrites par la sociologie politique des espaces locaux en France. Ces nouveaux leaders urbains font notamment preuve d'une implication beaucoup plus soutenue dans les processus de fabrication des politiques urbaines, y investissant des ressources nouvelles dont leurs prédécesseurs n'étaient pas nécessairement pourvus. Parallèlement, les activités qui constituaient le cœur du métier des "notables" –le travail de médiation quotidienne, l'entretien des soutiens électoraux, la présence au sein de réseaux de sociabilité permettant de "contrôler" la population urbaine- ne semble plus occuper une place aussi prédominante dans la pratique de ces nouveaux leaders.

Même si elle reprend l'idée-manifeste lancée par les curatrices de ce numéro selon laquelle il faut lier, dans l'approche du travail politique des élus locaux, un regard sur la dimension *policies* et un regard sur la dimension *politics* de ce travail, cette contribution ne se situe pas moins en léger décalage par rapport à cette idée. S'il est clair pour nous qu'il faut considérer avec une même attention les formes d'implication de l' élu dans le champ de la compétition politique et celui de l'action publique et l'influence des unes sur les autres, cela ne signifie pas pour autant qu'à chaque période, ces deux dimensions pèsent exactement du même poids dans l'emploi du temps, la sociabilité et les stratégies de légitimation des élus. Or c'est justement au poids respectif de l'implication des élus dans ces deux sphères d'action dans les stratégies de légitimation des élus que nous nous intéressons ici. La thèse que nous défendons est bien celle d'un basculement d'un type d' élu urbain dont l'emploi du temps et les formes de sociabilité étaient largement structurés par un "travail" des soutiens électoraux, des groupes porteurs de

ressources électorales à un autre type d'élus dont l'emploi du temps et les formes de sociabilité sont dominés par l'implication dans des processus et réseaux d'action publique urbaine et la fréquentation des groupes sociaux et professionnels qui peuvent y valoriser des ressources. Ces deux générations d'élus ont des stratégies de légitimation différentes, les premiers investissant davantage dans une présence auprès des groupes porteurs de ressources électorales et dans les structures et organisations permettant d'entretenir un contact continu avec ces groupes (partis, clubs, réseaux associatifs, etc.), les deuxièmes investissant davantage dans une présence auprès des groupes porteurs de ressources exploitables dans le cadre de l'action publique, groupes appartenant généralement aux élites urbaines.

Dans cette contribution, nous tentons de mettre au jour l'émergence de ces nouveaux types d'élus urbains au travers de la restitution de deux enquêtes de terrain menées dans deux villes : Venise en Italie, Manchester au Royaume-Uni<sup>1</sup>. Dans ces deux villes, nos investigations ont porté sur l'implication des "grands élus" dans l'élaboration et la mise en œuvre de grands projets emblématiques : la reconversion de Porto Marghera, une immense zone industrielle marquée par la présence d'activités polluantes et située en bordure de la lagune à Venise ; les politiques de régénération urbaine et les candidatures successives à l'organisation de grands événements sportifs (Jeux Olympiques puis Jeux du Commonwealth) à Manchester. Nous procéderons d'abord à la présentation d'éléments de contexte à la fois nationaux et locaux dans lesquels prennent place les deux études de cas. Ensuite, nous nous intéresserons à la nature des activités des maires urbains dans ces processus de projet, aux ressources et savoir-faire qu'ils y engagent. Enfin, dans un troisième temps, nous verrons que ces leaders davantage investis dans l'action publique urbaine valorisent des ressources d'un type particuliers et entretiennent des rapports avec les sociétés urbaines qui les distinguent nettement de leurs prédécesseurs.

## 1. Mise en contexte

Si, en Italie comme au Royaume-Uni, des transformations ont pu affecter la position qu'occupent les élus urbains, c'est d'abord en raison de changements qui ont touché les systèmes de gouvernement local. C'est aussi en raison d'une exaspération de problèmes de gouvernement des villes que l'on retrouve dans d'autres villes européennes.

### **1.1 Les transformations des contextes politico-institutionnels nationaux**

En Italie, c'est la loi 81 de 1993, conjuguée à la décomposition du système des partis de la "Première République", qui a radicalement changé la donne pour les maires urbains (Recchi, 1996 ; Vandelli, 1997, 2000). Jusqu'à cette loi, prévalait un système électoral dans lequel seul les conseillers municipaux étaient élus au suffrage universel direct sur la base d'un mode de scrutin proportionnel. Le maire était lui élu au deuxième degré par les conseillers municipaux dans le cadre de tractations entre les partis. La proportionnelle intégrale donnait, comme au niveau national, un poids exorbitant aux petits partis du centre capables de faire et de défaire les majorités. La répartition des *assessori*, équivalents des adjoints français, entre les partis impliqués dans les coalitions de gouvernement tendait à affaiblir le maire, ces *assessori* se considérant autant comme les représentants de leur parti au sein de la *giunta* que comme les membres d'une équipe exécutive. Au total, les dispositions régissant le gouvernement municipal jusqu'en 1993 avaient entraîné une situation de faiblesse de l'exécutif et de quasi-ingouvernabilité des villes.

Dans une phase de crise politique profonde, marquée par la tourmente de *Tangentopoli* et l'effondrement des partis charnière de la Première République, la Démocratie Chrétienne et le Parti Socialiste Italien, la loi n°1993/81 va profondément modifier le système de

---

<sup>1</sup> L'étude de cas vénitienne est tirée d'un travail de thèse (Pinson, 2002) ; le cas mancunien a été, pour sa part,

gouvernement municipal italien. La loi introduit le principe de l'élection des maires des grandes villes au suffrage universel direct dans le cadre d'un scrutin majoritaire à deux tours<sup>2</sup>. La possibilité pour le conseil de démettre le maire est désormais fortement encadrée. En effet, le vote d'une motion de défiance par le conseil entraîne non seulement la démission du maire mais aussi la dissolution du conseil et la tenue d'élections anticipées. Enfin, les *assessori* sont désormais nommés par le maire et la loi introduit une incompatibilité entre la fonction d'*assessore* et le mandat de conseiller municipal, garantissant ainsi une plus grande solidarité au sein des *giunte*. Au total, les effets conjugués de cette loi et des difficultés que rencontrent les partis politiques au cours des années 1990 ont stabilisé les *giunte*, renforcé les pouvoirs des maires et permis une relance des politiques urbaines.

Au Royaume-Uni, les gouvernements locaux ont pendant longtemps fait figure d'acteurs politiques secondaires. Historiquement, les unités politico-administratives locales sont une création d'un Parlement ; elles ne peuvent agir que dans le cadre très strict de compétences définies par la loi. Le Royaume-Uni est le pays du *dual State* (Saunders, 1986) et de la *dual polity* qui cantonnent les gouvernements locaux dans des activités jugées subalternes de gestion du *welfare* et de prestation de services de base. Le pays se caractérise, par ailleurs, par ce que Mabileau (1985) a appelé un schéma horizontal de relations entre élites politiques locales et nationales, organisant une séparation rigide entre élites politiques locale et nationale. Cette relative faiblesse de l'échelon local était jusque récemment doublée par la faiblesse et l'invisibilité des leaders des conseils municipaux, y compris dans les plus grandes villes (Young, 1994). Dans le cadre d'un système contrôlé par des partis bénéficiant souvent d'un enracinement profond dans les sociétés locales, le leader n'était que le représentant du parti majoritaire chargé d'y faire respecter la discipline. L'essentiel du pouvoir revenait au

---

exploré dans le cadre d'un post doc Marie Curie (UE).

<sup>2</sup> Le conseil est élu à la proportionnelle corrigée par une forte "prime à la majorité" dans le cadre d'un vote séparé. Cependant, chaque liste doit manifester un soutien pour un des candidat à la fonction de maire.

conseil et surtout à ses "*committees*", enceintes collégiales spécialisées où se fabriquaient l'essentiel des décisions. D'autre part, la forte bureaucratisation des services publics municipaux en faisait des entités fonctionnant en "pilotage automatique".

Dans les années 1980, les assauts des gouvernements conservateurs contre les gouvernements locaux vont avoir une série de conséquences paradoxales. Les trois mandats de M. Thatcher (1979-1990) sont marqués par des tentatives répétées de mettre au pas les gouvernements locaux et notamment les plus grandes villes, contrôlées pour la plupart par le *Labour*. Le gouvernement central met en place des mécanismes de contrôle des dépenses puis des recettes des gouvernements locaux dans l'optique de réduire les dépenses en matière sociale (assistance, logement, éducation). A travers la mise en place d'agences chargées de la régénération des *inner cities* et des friches industrielles, il soustrait des pans entiers des territoires urbains au contrôle des autorités locales. Une série de lois obligent également à ouvrir à la concurrence certains des services jusque-là assurés par les gouvernements locaux (Atkinson, Wilks-Heeg, 2000 ; Stoker, 1999). Sous le gouvernement Major, les gouvernements locaux sont soumis à l'introduction du principe de mise en compétition des autorités locales pour l'obtention des subsides centraux et incités à multiplier les partenariats avec les acteurs privés (Le Galès, Mawson, 1995).

Ces assauts répétés vont avoir pour effet paradoxal de précipiter l'émergence d'une nouvelle génération de leaders urbains capables de sortir du rôle limité d'homme d'appareil et de développer une activité plus proactive de construction de stratégies urbaines et de mobilisation de l'administration et des groupes sociaux urbains (Stoker, 2000). C'est notamment la "*new urban left*" incarné par K. Livingstone à Londres, D. Blunkett à Sheffield ou G. Stringer à Manchester qui va fournir cette nouvelle génération d'élus urbains (Gyford, 1985). Voulant à la fois contester les formes de gestion centralisées et bureaucratiques de la vieille garde du "*municipal labourism*", marquées par une absence d'innovation et de

sensibilité aux aspirations des groupes sociaux autres que la classe ouvrière (les jeunes, les femmes, les minorités sexuelles et ethniques) et résister aux injonctions du gouvernement central, ces nouvelles élites travaillistes vont progressivement inventer un nouveau style de gouvernement municipal. Au départ, ce style s'incarne dans le programme de socialisme municipal visant à faire sortir les municipalités du rôle strict de fournisseur de services et d'en faire des acteurs du développement économique en multipliant les interventions en faveur des entreprises en difficultés, en développant l'emploi municipal, le tout dans une volonté de prouver qu'il existe une alternative à la politique que mènent les *Tories* au niveau central. Mais à mesure que le bras de fer tourne à l'avantage de ces derniers, la nouvelle gauche urbaine va progressivement abandonner le socialisme municipal et se conformer à l'injonction du partenariat avec les acteurs privés. Quilley (2000) parle d'une conversion progressive de ces nouvelles élites à un entrepreneurialisme urbain de moins en moins marqué à gauche sur le plan idéologique.

Il n'en reste pas moins que cette génération a précipité l'avènement d'un mode de gouvernement faisant une place beaucoup plus importante aux leaders du conseil (Leach, Wilson, 2000). Ironie de l'histoire, ces nouveaux leaders ayant débordé le "vieux" Labour se sont parfaitement adaptés au contexte généré par plus de quinze ans de réformes conservatrices : ils ont acquis une capacité de coordonner l'action d'une pluralité de services, d'agences et de partenaires privés grâce notamment au développement d'une capacité à construire des stratégies de développement du territoire (John, 2001 ; John, Cole, 1999)<sup>3</sup>. Les gouvernements locaux britanniques qui semblaient résister à l'affirmation d'un leadership

---

<sup>3</sup> Le dynamisme de ces nouveaux leaders a suscité l'intérêt du gouvernement Blair à partir de 1997. Dans un Livre Blanc (DETR, 1998), ce dernier a proposé aux autorités locales deux formules institutionnelles permettant de dépasser le vieux système de *committees* : une formule "mayorale" centrée sur une figure de maire élu au suffrage universel direct et formant un cabinet de conseillers choisis par ses soins et une formule dite du "cabinet" centrée sur un leader élu par le conseil mais s'entourant d'un cabinet choisi par ses soins.



politique local fort de type mayoral semble désormais suivre cette tendance désormais assez nette en Europe occidentale.

## ***1.2 Des contextes locaux de crise économique et d'ingouvernabilité***

Venise et Manchester constituent par ailleurs, au milieu des années 1980, deux contextes locaux assez représentatifs des enjeux auxquels est confrontée la plupart des villes européennes. Les deux villes sont emblématiques à la fois de la crise économique et d'ingouvernabilité qui touche les villes mais aussi de l'évolution des rapports de force entre centre et périphérie et d'un processus d'autonomisation des agendas locaux autour d'enjeux de développement économique.

Venise fait figure de cas d'école de l'ingouvernabilité des villes italiennes sous la I<sup>ère</sup> République. Comme toutes les villes italiennes, Venise souffre d'abord de ne constituer qu'un espace politique subalterne, succursale dominée de l'espace politique national. Les débats politiques et jeux d'alliance inter-partisans qui agitent le conseil municipal sont ceux qui agitent la vie politique nationale. L'instabilité politique qui y prévaut comme au niveau national rend difficile la conduite de politiques publiques. Mais à Venise, cette faible capacité d'action du gouvernement urbain est aggravée par le caractère très particulier de la ville. La première caractéristique de la ville est que la vie politique y est resté pendant longtemps focalisé sur les enjeux de la sauvegarde du patrimoine architectural et naturel de la cité et de sa lagune. Depuis la grande inondation de 1966<sup>4</sup>, l'agenda local est en effet intégralement occupé par un débat paralysant sur les stratégies de défense du site, opposant notamment les partisans de solutions technologiques ambitieuses<sup>5</sup> aux partisans d'une stratégie plus fine articulant entretien régulier des digues et des canaux et valorisation des activités agricoles et piscicoles respectueuses de l'équilibre écologique de la lagune. Ce débat sur la sauvegarde

tend à interdire l'accès à l'agenda local à des questions telles les stratégies de développement économique à privilégier dans une ville menacée par la mono-activité touristique. Le tourisme est en effet la deuxième particularité de Venise. Avec 12 millions de touristes reçus en moyenne chaque année, le secteur du tourisme constitue la principale activité de Venise mais il génère parallèlement de nombreuses nuisances et contribue au déclin du centre historique de la ville<sup>6</sup>. Par ailleurs, l'ensemble des intérêts liés au tourisme constitue une sorte de "bloc social de la rente touristique et commerciale" (De Rita, 1995, p. 26), se satisfaisant d'une approche défensive de la sauvegarde et de la réticence diffuse à toute forme de transformation. La dernière caractéristique de Venise est d'être une ville très dépendante à la fois de services de l'Etat et d'intérêts économiques liés à l'Etat. Depuis la catastrophe de 1966, la ville est, en effet, partiellement mise sous la tutelle de structures *ad hoc* créées par l'Etat pour prendre en charge sa sauvegarde qui soustraient aux autorités locales bon nombre de décisions et de financements. Ces entités qui se sont largement autonomisées depuis leur création gèrent les fonds spéciaux réservés à la sauvegarde et renforcent ainsi l'impression que le destin de la ville échappe au contrôle de ses élus. Cette situation d'hétéronomie est renforcée par la présence sur le bord de la lagune, à Porto Marghera, d'un pôle industriel dominé par des entreprises contrôlées par l'Etat ou des groupes n'ayant pas leur siège dans la ville : Enichem (chimie), AGIP (pétrole), Montedison (chimie, engrais), ENEL (électricité) ou Fincantieri (construction navale). Dès sa création dans les années 1920, la zone industrielle de Porto Marghera a échappé au contrôle planificateur de la commune de Venise. Aujourd'hui, la zone pose d'énormes problèmes environnementaux du fait des rejets de matières polluantes

---

<sup>4</sup> Le 4 novembre 1966, une *acqua alta* exceptionnelle atteignant 1,94 mètres submerge la ville causant des dégâts considérables. L'inondation touche 71% des rues et rez-de-chaussée de la ville et menace la stabilité des palais.

<sup>5</sup> Notamment le fameux MOSE, projet de digues mobiles aux entrées de la lagune.

<sup>6</sup> L'évolution des flux touristiques à Venise tend à favoriser le "tourisme pendulaire", autrement dit les touristes qui ne passent pas la nuit à Venise, dont l'intérêt économique est mineur et qui contribue largement à l'engorgement de la ville. De plus, les flux touristiques ont de graves effets sur la structure socio-économique de la ville et contribuent largement à l'exode des habitants et des activités de services à la personne du centre historique.

dans la lagune et des effets néfastes pour la lagune des travaux de creusement des chenaux d'accès au port industriel. Depuis les années 1970, un débat s'est progressivement ouvert sur la question du maintien de la zone. Cependant, le caractère exogène voire fuyant des intérêts présents à Porto Marghera a pendant longtemps rendu difficile la structuration d'un véritable conflit régulé localement entre les représentants des industries et les acteurs locaux.

De son côté, Manchester est aussi représentative des graves difficultés qu'ont traversé les villes britanniques à partir des années 1960, mais ces difficultés sont ici moins liées à des problèmes d'ingouvernabilité qu'à des questions de désindustrialisation. Berceau de la révolution industrielle, Manchester est une des villes britanniques où la désindustrialisation est la plus dévastatrice, et ce, dès le milieu des années 1960. Cette désindustrialisation a durablement marqué le visage d'une ville dans laquelle les industries étaient présentes en plein cœur de l'espace urbain. La multiplication des friches industrielles a engendré un important déclin démographique de la ville-centre : en 1931 et 1991, Manchester passe de 766 000 à 404 000 habitants. L'*inner city* de Manchester et la commune limitrophe de Salford restent encore aujourd'hui en majorité occupés par les groupes sociaux économiques marginalisés. Malgré le regain récent de l'économie britannique, le territoire mancunien et au-delà, celui de la région Nord-Ouest reste marqué par une pauvreté endémique. Aujourd'hui encore, avec Liverpool, le Grand Manchester concentre les deux tiers des circonscriptions (*wards*) les plus pauvres du royaume.

### **1.3 L'émergence de nouvelles élites urbaines**

En 1993, Massimo Cacciari<sup>7</sup> devient le premier maire vénitien élu selon les règles du nouveau système électoral. Il est élu à la tête d'une coalition réunissant les partis de gauche les moins

---

<sup>7</sup> M. Cacciari, professeur de philosophie à l'Institut d'architecture de Venise, a été proche du mouvement révolutionnaire d'extrême gauche, *Potere Operaio*, et s'est impliqué dans la démarche d'implantation des groupes gauchistes dans les usines de Porto Marghera à la fin des années 1960 et au début des années 1970. Il s'est ensuite rapproché du PCI dont il n'a été que brièvement adhérent. Il s'est par la suite progressivement éloigné du

touchés par *Tangentopoli*, le PDS, *Rifondazione Comunista* et les Verts. Cette élection met fin à une domination de la vie politique locale par les petits partis du centre, et notamment le PSI. L'élection de Cacciari est aussi emblématique du renouveau de la vie politique en Italie qui, à l'époque, semble venir des maires. D'ailleurs, le maire de Venise fera partie d'un éphémère "parti des maires" militant pour la valorisation de l'échelle municipale dans la refondation du pacte républicain et les réformes de l'Etat (Baldini, Legnante, 1998)

La première junte Cacciari renouvelle sensiblement le paysage politique vénitien. Elle est constituée d'acteurs qui, s'ils ont eu une expérience politique, l'ont eu en dehors des partis de gouvernement. Parmi ceux-ci, beaucoup sont issus de l'enseignement supérieur et des métiers de l'urbanisme, et la plupart ont été mobilisés à partir des années 1980 dans des réseaux de réflexion sur les problèmes propres à la ville et notamment sur la question de Porto Marghera, au sein notamment d'un *think tank* proche de l'ex-PCI, l'Istituto Gramsci Veneto. Les travaux de l'institut vont déboucher sur des propositions politiques concrètes en matière de développement économique et de reconversion de Porto Marghera, de gestion des flux touristiques, de réforme de la planification urbaine, de relance des politiques du logement, etc. qui nourriront le programme de M. Cacciari pour les élections de 1993. Le leitmotif central de ce programme, appelé "*idea di città*" (Cacciari, 1989), est de dépasser l'opposition stérile entre conservation et modernisation et de concevoir une stratégie de sauvegarde qui passe par la mise en œuvre d'un projet de développement économique compatible avec la fragilité du centre historique et de la lagune de Venise. L'ambition est également de redonner un rôle central au gouvernement municipal, à en faire le porteur d'une vision de la ville. En matière touristique, l'équipe Cacciari entend faire en sorte que la ville gère les flux du tourisme plutôt que de les subir et propose donc de réorganiser et d'unifier le "système muséal" de la ville. En matière de logement, la ville doit dépasser une vision purement assistancielle de sa politique

et constituer une offre en direction des familles avec enfants en intervenant directement sur les marchés immobiliers. En matière de sauvegarde de la lagune et de protection contre les *acque alte*, l'équipe entend mettre fin au morcellement des compétences et restaurer la ville dans un rôle de coordonnateur des interventions. Dans le domaine du développement économique, la junta Cacciari veut s'appuyer sur les deux grandes universités de la ville pour constituer des filières de spécialisation (technologies environnementales et marines, technologies de restauration du patrimoine artistique et architectural et de gestion des systèmes de bibliothèques). Enfin, pour Porto Marghera, la nouvelle équipe entend sortir de l'alternative entre démantèlement définitif de la zone industrielle et laisser-faire. La ville ne dispose pas des compétences permettant de décider la fermeture des usines. De plus, cette solution serait le meilleur moyen de faire échapper les industriels à leurs devoirs en matière de dépollution. La zone et notamment son port commercial constitue un gisement d'emplois non négligeables permettant à la ville d'échapper à la mono-activité touristique. Plutôt que d'engager un processus radical de transformation de la zone dont elle n'aurait pas les moyens, la municipalité veut utiliser sa compétence en matière de plan d'urbanisme pour activer un processus incrémental de transformation de Porto Marghera tout en mobilisant les acteurs capables de porter ce projet de transformation. L'idée est bien de faire sortir Porto Marghera de son extraterritorialité et d'y impulser un processus de transformation en construisant un système d'acteurs, un dispositif territorialisé de régulation des conflits et de construction collective de stratégies de reconversion.

A Manchester, l'arrivée de M. Thatcher au pouvoir en 1979 donne le coup d'envoi d'un bras de fer entre le gouvernement central et les édiles d'une ville durablement acquise au Labour, bras de fer lors duquel va se constituer une nouvelle élite dirigeante. En 1984, l'aile gauche du Labour conquiert la majorité au sein du parti et du conseil au détriment de la vieille garde sur

un programme de socialisme municipal ayant pour vocation de contrer les politiques du gouvernement conservateur. Graham Stringer devient le nouveau leader du Manchester City Council en s'alliant aux représentants de groupes féministes et anti-racistes au sein du parti pour former une coalition "arc-en-ciel" –typique de la "*new urban left*"- face à la vieille garde proche des syndicats. A l'encontre de politiques traditionnelles du Labour qui favorisent une clientèle essentiellement ouvrière et blanche, la nouvelle gauche promeut les droits des minorités raciales et sexuelles. Mais la nouvelle gauche mancunienne entend surtout démontrer qu'il est possible localement de construire des politiques économiques permettant de contrer les effets désastreux des politiques conservatrices et de sortir du simple rôle de producteur de welfare dans lequel l'ancienne équipe avait cantonné le gouvernement local. La nouvelle équipe se lance alors dans une politique d'emploi public, d'aides aux entreprises en difficulté, d'aménagement de zones d'activité et de promotion du territoire. Cette politique ambitieuse donnera peu de résultats du fait notamment du coût induit de la politique de réorganisation et de décentralisation des services menée parallèlement mais aussi et surtout des pénalités financières imposées par le gouvernement central, mais elle n'en renouvelle pas moins fondamentalement les modes d'action du gouvernement local.

Cette stratégie d'opposition frontale au gouvernement central n'avait de sens que parce que les travaillistes mancuniens étaient persuadés que le gouvernement conservateur ne survivrait pas aux élections générales de 1987. Mais, contre toute attente, M. Thatcher l'emporte pour la troisième fois consécutive. Ce tremblement de terre politique oblige l'équipe Stringer à une révision drastique de sa stratégie. Ses politiques de développement économique ne peuvent atteindre leurs objectifs que si elles trouvent des relais financiers auprès des administrations centrales et des grandes entreprises. On assiste au passage d'une stratégie de socialisme municipal à une stratégie pragmatique d'accommodement avec les *Tories* au pouvoir (Harding, 2000). Cette conversion est facilitée par le lancement par Whitehall à la même

époque de programmes à destination des *inner cities*. Le programme des *Urban Development Corporation* (UDC) est la plus emblématique des initiatives du gouvernement central. Il s'agit de soustraire des pans entiers de territoires urbains au contrôle des autorités locales en créant des dispositifs de régénération dont la mise en œuvre est confiée à des agences contrôlées par le gouvernement, afin d'y mener des politiques de régénération basées sur une intervention publique sur les infrastructures et les espaces publics et l'implication des investisseurs privés pour lotir les parcelles. En 1988, le gouvernement central crée la *Central Manchester Development Corporation* (CMDC), une UDC chargée de régénérer la partie sud du centre de la ville marquée par la présence de bâtiments industriels historiques et d'un réseau de canaux. L'ambition du gouvernement est d'y installer des activités tertiaires et des logements de standing. Au départ, les relations entre la CMDC et les édiles mancuniens sont tendues mais, à mesure que ces derniers se convertissent à une approche plus pragmatique, un rapprochement s'opère entre le conseil et l'administration municipaux, d'une part, et la CMDC, d'autre part. Ce rapprochement fut facilité par le fait que, le périmètre de la CMDC se situant au centre de la ville, l'agence avait besoin de la coopération de l'administration municipale pour gérer la "couture" entre la zone prise en charge et le reste de la ville. Il se traduit par l'initiative prise par la CMDC de confier à l'administration municipale le contrôle administratif et légal des opérations d'urbanisme sur la zone (Deas *et al.*, 2000). Le volontarisme des nouvelles élites du Labour demeure mais s'investit désormais dans des politiques typiques de l'entrepreneurialisme urbain (Harvey, 1989) et qui ont l'approbation des élites conservatrices de Whitehall.

Dans les deux cas, on assiste ainsi à l'émergence de nouvelles générations d'élus soucieux de donner un rôle proactif au gouvernement municipal, de structurer l'agenda local autour d'enjeux de développement propre à la ville et de faire sortir l'espace politique local de son statut de "succursale" de l'espace politique national.

## **2. Des leaders en première ligne dans la conduite et la mise en œuvre des projets urbains**

Les éléments relatifs aux contextes nationaux et locaux –transformation des cadres politico-institutionnels, mûrissement de situations d'ingouvernabilité, renouvellement du personnel politique local- vont avoir pour effet de susciter l'apparition d'élus et de leaders politiques urbains davantage impliqués qu'auparavant dans une action publique urbaine elle même en voie de transformation.

### ***2.1 Les formes de la "présence" des leaders dans les projets urbains***

A Manchester, le conflit qui oppose le gouvernement urbain au gouvernement central, la montée en puissance progressive des agences gouvernementales puis la conversion progressive des élus locaux à la stratégie de régénération portée par ces agences vont avoir pour effet paradoxal de faire du leader du conseil et de sa garde rapprochée –et notamment le *City Manager*, Howard Bernstein- les éléments centraux du système d'action urbain. En reprenant à son compte la stratégie de régénération des agences et en menant les négociations entre l'administration municipale et les agences gouvernementales autour de la mise en œuvre de cette stratégie, Stringer va devenir le véritable leader de l'administration municipale, supplantant les barons de l'administration municipale et les comités du conseil.

A la suite du changement de cap de 1987, on assiste à un changement progressif du discours de G. Stringer : les enjeux relatifs à la démocratisation, à la décentralisation et d'ouverture de l'administration municipale et à la promotion des droits des minorités sont progressivement marginalisés au profit d'un discours reprenant l'injonction centrale à la nécessité d'entrer dans la compétition territoriale et d'y positionner très nettement Manchester au moyen de grands projets phare, d'établir des partenariats public-privé et de coopérer étroitement avec les agences du gouvernement central. Stringer reprend à son compte la stratégie de régénération



portée par le gouvernement conservateur via la CMDC, axée sur une politique urbaine de l'offre (Fainstein, Fainstein, 1986) consistant à réintégrer les zones urbaines dégradées dans le marché immobilier en investissant massivement sur la réhabilitation de l'environnement et en attirant les investisseurs privés<sup>8</sup>.

Ce changement de discours et de stratégies se traduit dans les faits par une forte implication de Stringer dans les politiques de régénération. Considéré comme le garant de l'engagement du Manchester City Council en faveur des stratégies de régénération des agences, Stringer est, avec Bernstein, constamment impliqué dans les projets portés par les agences. Progressivement, la ville reprend à son compte le système organisationnel mis en place par le gouvernement central à travers les agences : des organisations *ad hoc* pour chaque projet, des lignes de commandement courtes mettant directement en contact l'entité en charge de l'opération, d'une part, et les grands élus et les hauts fonctionnaires de la mairie, d'autre part, sont mises en place. Progressivement, les formes d'activités et de sociabilité du leader du conseil se transforment. Stringer est beaucoup plus présent dans des cénacles de production de stratégies et de négociation des modalités de mise en œuvre des projets, en compagnie des élites administratives et politiques de la municipalité, des agences et du business local que dans les travaux des comités, les structures du parti ou les réseaux associatifs qui soutenait la *new urban left*.

Ce consensus élitare (Quilley, 1999) unissant les membres de ce qu'on appelle localement la coalition des *Manchester Men* ou la *Manchester Mafia* (Peck, 1995 ; Tickell, Peck, 1996), l'implication forte du maire dans les différents projets de régénération vont permettre de

---

<sup>8</sup> Le point de rencontre entre les élites locales et les élites des agences gouvernementales va se faire sur ce que l'on appelle les "*cultural industries*", autrement dit l'ensemble des secteurs économiques liés à la culture et aux divertissements et, de manière plus générale, à la consommation sur un mode ludique des espaces urbains. Portés par les nouvelles classes moyennes, les groupes minoritaires (gay notamment) et les milieux culturels et universitaires, les tenants de la nouvelle gauche urbaine étaient déjà sensibles aux aspirations de ces groupes à reconquérir les centres urbains. Le consensus avec la CMDC va se faire sur l'orientation très post-moderne des formes de traitement de l'espace du périmètre de la CMDC avec l'accent mis sur la reprise du patrimoine industriel et le dégagement d'espaces pour l'épanouissement de la culture de café (Harvey, 1990 ; Zukin, 1988).

mettre en commun de nombreuses ressources et vont produire des effets tout au long des années 1990 : le programme *City Challenge* dans le quartier dégradé de Hulme, le programme *New East Manchester Ltd* pour la reconversion d'une immense zone industrielle à l'est de la ville. Manchester fait bientôt figure de bon élève en matière de captation des fonds centraux et de coopération avec les agences gouvernementales chargées des politiques urbaines (Robson, 2002). Ce consensus trouvera son point d'orgue avec les candidatures successives de Manchester pour l'organisation des Jeux Olympiques puis l'organisation effective des Jeux du Commonwealth en 2002. Manchester échouera dans ses deux tentatives pour accueillir les JO. Pourtant, ces deux candidatures sont considérées comme une véritable aubaine pour la ville car elles ont non seulement permis d'attirer des investissements –notamment publics– à Manchester (environ 200 millions £), mais elles ont surtout fourni un exceptionnel "mécanisme de coalition" (Perry, Harding, 2002) permettant d'associer les élus et hauts-fonctionnaires du *City Council*, les représentants des agences et certains acteurs économiques. Les candidatures autant que l'organisation effective des Jeux du Commonwealth vont permettre d'activer les processus de régénération de quelques uns des quartiers dégradés de la ville à tel point que l'on a pu parlé de "*Regeneration Games*" (Cochrane *et al.*, 1996). Dans les années 1990, Manchester se couvre ainsi d'une série de nouvelles constructions : une salle de concert philharmonique (Bridgewater Hall), un centre de congrès et d'exposition (GMex), une salle indoor (MEN Arena), un stade olympique, un vélodrome, plusieurs musées (Urbis consacré à la civilisation urbaine, Lowry Museum, Imperial War Museum). Par la suite, la capacité d'action accumulée par les *Manchester Men* a trouvé sa plus nette illustration à la suite de l'attentat de l'IRA qui détruisit une bonne partie du centre de Manchester en 1996. A la suite de l'événement, les élites mancuniennes se montrent capables en un temps record de mettre sur pied et de financer un plan de reconstruction représentant 1,2 milliard £.

Durant cette période, c'est à une transformation radicale de l'emploi du temps, des formes de sociabilité et des stratégies de légitimation du leader du Conseil à laquelle on assiste. A partir de 1987, Stringer est absorbé par des activités d'élaboration de stratégies urbaines, impliqué dans des coalitions l'associant avec des acteurs que les leaders travaillistes n'avaient pas jusque-là l'habitude de fréquenter. Les succès des réalisations permises par ces coalitions amènent leurs membres dont Stringer à partager progressivement les mêmes visions du gouvernements de la ville. Ces évolutions ont des répercussions directes dans ses discours de justification : Stringer ne cesse dans la presse de s'enorgueillir de fréquenter les "*real people, real decisionmakers*", se gausse des lubies ouvriéristes des vieux élus Labour et notamment des représentants de la branche trotskiste du Labour au pouvoir à Liverpool. De manière significative, alors que le slogan de l'équipe municipale à son arrivée au pouvoir en 1984 était "*Preserving jobs, improving services*", il est devenu dans les années 1990 : "*Making it happen*".

De la même manière, à Venise, on assiste avec l'arrivée de la junte Cacciari à un renouveau des formes d'implication des élus, et notamment du maire, dans l'action publique urbaine. Massimo Cacciari se distingue notamment par son implication très en amont de son élection dans une activité de construction d'un projet de ville et d'une stratégie de transformation pour Porto Marghera. Par la suite, tout au long de ses deux mandats, le maire est constamment impliqué dans la mise en œuvre du projet de la mairie pour Porto Marghera. L'une des idées fortes des junes Cacciari est que la transformation du pôle industrialo-portuaire ne peut se faire sans la construction d'un système d'acteurs stabilisé coopérant autour du projet de transformation et y apportant des ressources. Le repérage des acteurs et des ressources qui permettront à la fois de dépolluer les sols de la zone et de renouveler son tissu productif est aussi important que l'affichage de l'objectif implicite de départ des industries polluantes, notamment pétrochimiques. La mise en place d'un dispositif souple de définition et

d'implémentation des choix intermédiaires doit permettre de constituer un système d'acteurs stables, d'éviter les stratégies d'*exit* et de constituer ainsi un stock de ressources pour la transformation du site.

Cette stratégie de changement s'est notamment traduite par le choix d'instruments de planification urbaine permettant à la fois de fixer des objectifs de transformation à long terme allant dans le sens de la reconversion du site en faveur d'activités industrielles et commerciales compatibles avec l'environnement lagunaire, mais restant en même temps assez vagues sur les modalités et surtout les rythmes de la transformation. Ce système de décision basé sur la négociation incrémentale des objectifs intermédiaires donne aux logiques proprement politiques de construction de compromis une place importante et positionne, par conséquent, les élus en première ligne dans les processus d'implémentation. Cacciari a été ainsi constamment impliqué lors de ses deux mandats à la fois dans une activité politique de production d'un discours rappelant les grands objectifs de la municipalité permettant de mobiliser les acteurs impliqués et dans la négociation concrète des objectifs entre industriels, syndicats ouvriers et associations environnementalistes. Dans un tel système de décision, la mise en œuvre ne relève plus de l'acte administratif mais du travail politique.

Afin de mener à bien sa stratégie de transformation pour Porto Marghera, l'équipe Cacciari se dote en outre de structures détachées de l'administration municipales et d'agences, chargées de racheter et de commercialiser des terrains, de les faire dépolluer par les entreprises et de promouvoir la zone. Ces agences sont dirigées par des acteurs issus des réseaux de l'Istituto Gramsci. Cette stratégie reflète une certaine méfiance de l'équipe du maire pour l'administration municipale, soupçonnée d'avoir jusque-là construit son pouvoir sur la mise à l'écart des élus des processus concrets. Avec l'équipe Cacciari, on assiste, à l'inverse à une reprise en mains très fortes des processus d'action publique par les élus. Dans un entretien réalisé par l'auteur, Cacciari, à la question de savoir ce qui caractérisait la nouvelle classe

dirigeante de Venise qui accède au pouvoir en 1993, répondait ceci : *"Une plus grande aptitude au concret, une plus grande compétence technique. Elle a peut-être moins de capacité politique générale, moins de représentativité politique générale par rapport aux vieux politiques, mais plus de concret, plus de compétence, plus de capacité administrative. Question : Plus d'enracinement politique ? Non je ne dirais pas cela. En matière de représentativité politique, les vieux politiques étaient certainement plus représentatifs de leur territoire. Ils avaient une plus grande capacité politique, mais certainement moins de compétence, et moins d'engagement technico-administratif"*<sup>9</sup>.

## **2.2 Des leaders urbains en situation pluraliste**

Si dans un cas comme dans l'autre, on a affaire à des leaders urbains très présents dans les processus d'action publique urbaine, leur présence ne se traduit pas pour autant par un contrôle total sur les processus et les choix effectués ou par une volonté de monopoliser les médiations entre acteurs. On a davantage affaire à des élus intervenant à travers la mise en réseau d'acteurs porteurs de ressources, la structuration d'un système d'acteurs qu'ils ne cherchent pas nécessairement à dominer ou à mettre en ordre en fonction d'un projet préétabli. Les processus d'action dans lesquels Stringer et Cacciari sont impliqués relèvent de ce que nous avons appelé les démarches de projet (Pinson, 2004). On est en présence de processus d'action collective intervenant dans des contextes urbains pluralistes, caractérisés par la multiplicité des acteurs impliqués dans les politiques urbaines et la dispersion des ressources (politiques, financières, légales ou techniques) nécessaires à ces politiques. Ces processus prennent place, en outre, dans des contextes incertains pour les villes et leurs édiles, caractérisés par un environnement devenu plus instable du fait d'une compétition plus forte entre territoires et d'une moindre protection de l'Etat, caractérisés également par l'épuisement

---

<sup>9</sup> Entretien, novembre 2000.

des grands récits modernisateurs en matière de développement et d'aménagement urbain. Dans ces contextes pluralistes et incertains, le recours à des formes d'action rationnelles-synoptiques et hiérarchiques est de moins en moins fréquent dans les politiques urbaines. On voit, à l'inverse, se multiplier des formes d'action collective urbaine marquées par leur caractère interactionniste, itératif et incrémental, dans lesquelles l'objectif de la stabilisation d'une coalition d'acteurs, de la construction d'une identité collective qui permettent de maintenir un degré optimal de mobilisation et de stabiliser un stock de ressources devient premier par rapport à la construction des choix, dans lesquelles, aussi, la logique incrémentale de construction des choix sert justement à s'assurer de l'accord des parties prenantes de la coalition à chaque étape du processus. Au total, ce qui frappe dans ces dispositifs de projet, c'est le caractère ouvert et peu déterminé des jeux d'interaction entre acteurs des politiques urbaines qu'ils ont activés.

Dans le cadre des processus de projet, la capacité de direction des acteurs et institutions politiques ne se définit pas comme une capacité à définir et imposer unilatéralement un intérêt général substantiel, à coopter et organiser des acteurs périphériques pour mettre en œuvre les politiques correspondant à cet intérêt général. Il s'agit davantage d'une capacité à structurer des espaces d'interactions et à faire en sorte que ces espaces secrètent des représentations, des identités, des intérêts communs, génèrent chez les acteurs qui y évoluent une capacité à se reconnaître mutuellement, à coopérer durablement et à articuler leurs ressources. Paradoxalement, cette posture est davantage chronophage qu'une posture de monopole des médiations et de "décision" car elle implique un travail fin de mobilisation constante, de construction graduelle des compromis, de vérification de la disponibilité des acteurs et des ressources. Maintenir un degré optimale de mobilisation de ces acteurs et ressources est finalement plus prenant que décider du contenu d'un projet.

De bien des manières, la manière dont ces deux leaders agissent dans des environnements pluralistes les rapprochent de la pratique des acteurs politiques tels qu'elle est décrite par la théorie des régimes urbains (Stone, 1989, 1993). Dans un environnement pluraliste et incertain, dans lequel les gouvernements urbains sont de plus en plus dépendants de ressources qui se trouvent à l'extérieur des administrations publiques et plus uniquement en son sein ou aux mains de l'Etat central, les élus ne peuvent pas mettre en œuvre des modes de mobilisation des acteurs et des ressources relevant de l'autorité. Les élus doivent conjuguer (*blend*) les capacités du gouvernement urbain avec celles d'acteurs extérieurs et cette conjugaison ne peut guère se faire que sur un modèle de relations relevant du fonctionnement réticulaire, sur la confiance et le respect de l'autonomie de chacune des parties formant la coalition. Ce qui caractérise la pratique des élus dans ces situations de régimes, c'est la volonté de protéger le tissu de relations existant entre les acteurs de la coalition car seul le maintien de ces relations permet un accès aux ressources permettant de mener à bien des projets.

L'activité des maires urbains telle qu'elle a pu être observée dans les deux projets peut être aussi rapprochée de l'activité politique telle que la définissent les tenants de la théorie des réseaux, à savoir une activité de soutien des interactions (Klijn, 1997, 33). Il s'agit pour les maires de favoriser l'émergence du contexte institutionnel –valeurs, identités d'actions, normes, règles du jeu- au sein duquel les interactions sociales des réseaux de projet peuvent s'épanouir et déboucher sur des interventions cohérentes. Les maires ou leaders sont particulièrement mis en avant dans ces activités, ils agissent à la manière de ce que les néo-institutionnalistes appellent des "*skilled actors*" (Stone Sweet *et al.*, 2001), autrement dit des acteurs qui dispose d'une légitimité à construire, réviser et rappeler les cadres de l'action collective (*frames*) qui déterminent la manière dont les autres acteurs conçoivent leurs propres rôles et calent leurs propres anticipations et actions.

La construction du contexte institutionnel favorable au développement d'une capacité d'action collective se traduit notamment par une activité de cadrage cognitif. La construction de ce cadre cognitif passe notamment par la différenciation, la structuration et l'entretien d'un agenda urbain spécifique. A travers l'entretien de "*l'idea di Venezia*" et du "*Manchester script*", M. Cacciari et G. Stringer entretiennent un débat public et un système d'interactions autour d'enjeux présentés comme spécifiques à la ville. Il s'agit ici d'intégrer de manière durable les acteurs dans des dispositifs de construction des enjeux, d'élaboration des stratégies, de résolution des conflits qui s'organisent à l'échelle urbaine afin de proscrire autant que faire se peut les stratégies d'*exit*. Il s'agit d'imposer l'échelle urbaine comme échelle de médiation entre des intérêts divergents, d'organiser et de banaliser le conflit, d'en faire un vecteur d'intégration –et non de désintégration- des réseaux de projet.

La construction de ce contexte institutionnel passe aussi par une activité de production d'un *policy discourse* (Balducci, 2001) par les leaders urbains. On désigne par *policy discourse* un discours produit par l'élus sur le projet et qui permet de rappeler les grandes lignes du projet, les valeurs qui fondent le projet afin de structurer les interactions entre les acteurs sans les contraindre ni trop les prédéterminer. Ce discours est nourri par les évolutions du projet induites par les échanges entre acteurs metteurs en œuvre. Il prend acte des points de consensus construits dans le cadre de ces interactions et controverses autour du projet. La production et l'énonciation du *policy discourse* situe l'action des élus du côté de ce que Lascoumes et Le Bourhis (1998) ont appelé une activité de "solidification" : solidification des systèmes d'acteurs construits par la mobilisation et les interactions de projet ; solidification, valorisation et diffusion des accords obtenus au fil des interactions entre acteurs. La mémoire de ce que les acteurs ont appris dans les réseaux et les interactions de projet, les valeurs et représentations communes qu'ils y ont secrétées trouvent dans le discours des acteurs politiques un vecteur de capitalisation et de valorisation essentiel. Finalement, l'activité de



direction politique assumée par les acteurs et institutions publiques dans le cadre des projets correspond bien à la définition de la gouvernance que donnent March et Olsen (1995, p. 27 et s.), comme activité de cadrage des échanges par la construction de significations politiques, historiques et identitaires. Les leaders urbains ont un rôle central dans cette production mais il faut bien rappeler que ce rôle ne consiste pas en la construction unilatérale d'un contenu d'action publique auquel les acteurs périphériques seraient raliés de manière autoritaire. Dans les dynamiques de projets, l'exercice de cette autorité politique s'épanouit dans le cadre de dispositifs d'action ouverts et incrémentaux où les logiques de commandement hiérarchique sont, sinon définitivement exclues, au moins largement euphémisées.

### **3. Des maires au profil social et politique reconfiguré**

Cet investissement renforcé dans l'action publique urbaine est le fait d'acteurs politiques mobilisant des ressources et savoir-faire renouvelés et ne disposant pas des mêmes assises et relais sociaux que leurs prédécesseurs. Leur rapport au volet "*politics*" du métier d'élu urbain s'en trouve considérablement transformé.

#### **3.1 Les ressources et savoir-faire mobilisés**

Si M. Cacciari et G. Stringer trouvent des soutiens et des ressources dans la société urbaine, en revanche ils ne tirent pas de cet enracinement local les mêmes ressources que leurs prédécesseurs. Leur travail d'entretien de réseaux de soutien, leur "présence" dans la société locale semblent être davantage orientés vers la mobilisation de ressources valorisables dans la construction de politiques publiques que vers la mobilisation directe de ressources électorales. L'équipe Cacciari est composée d'individus qui, s'ils ne se sont pas tenus en dehors du jeu politique local, n'ont pas appartenu au PSI, parti qui a longtemps dominé la vie politique locale. Leur expérience politique s'est souvent construite soit à travers un voisinage

idéologique avec le PCI et les formations qui lui ont succédées (PDS puis DS), soit à travers un investissement dans les mouvements ouvriers et étudiants dans les 1970's, puis dans les mouvements environnementalistes, fédéralistes ou de soutiens aux populations marginalisées par la suite. S'ils bénéficient d'un enracinement territorial important, celui-ci ne s'est pas construit dans les réseaux de sociabilité classiques des partis mais davantage au sein de mouvements sociaux marqués par la présence des classes moyennes du secteur public, au sein des milieux universitaires ou encore dans des enceintes de réflexion et de production d'expertise sur le local. Les membres de la *giunta* Cacciari ont ainsi assidûment suivi les travaux de l'Istituto Gramsci Veneto. Par ailleurs, on retrouve parmi les assesseurs ou les responsables administratifs sur lesquels s'appuient Cacciari au moment de son arrivée au pouvoir, beaucoup d'individus qui sont passés par le COSES (*Consorzio per lo sviluppo economico e sociale della provincia di Venezia*), une structure d'études créée en 1977 par la Commune et la Province de Venise qui va devenir un véritable vivier de responsables politico-administratifs. Ainsi les formes de sociabilité de Cacciari et de ses principaux collaborateurs les associent dès avant son élection à des acteurs et des groupes porteurs de ressources potentiellement mobilisables dans le cadre des politiques urbaines. Elles l'éloignent, en revanche, de groupes uniquement détenteurs de ressources électorales. Cacciari et les membres de son équipe appartenant aux DS ne se caractérisent pas, contrairement à leurs aînés, par une proximité sociale avec la classe ouvrière locale et les syndicats la représentant.

Du point de vue de ses relais dans la société locale, Stringer apparaît lui aussi en rupture par rapport à la figure classique de l'élus local travailliste, souvent issu de la classe ouvrière et entretenant une forte proximité avec les syndicats ouvriers. Stringer est un cadre technique de l'industrie chimique. Il est emblématique des nouveaux militants issus des classes moyennes qui, dans les années 1970, cherchent à faire évoluer le parti travailliste et à le rendre sensible

aux thèmes portés par les nouveaux mouvements sociaux tels que le féminisme, la défense des minorités, etc. Quand il devient leader du conseil à 44 ans en 1984, Stringer est porté par une coalition d'individus qui représentent ces mouvements au sein du Labour et qui ont souvent un bagage universitaire bien plus important que les vieux élus du Labour mais un enracinement beaucoup moins fort dans les réseaux de sociabilité de la classe ouvrière mancunienne. On a donc affaire à deux leaders urbains de gauche mobilisant des réseaux qui, plus qu'ils ne leur assurent des relais dans des catégories populaires pourvoyeuses de suffrages en masse, leur permettent d'accéder à des acteurs et des organisations porteurs de projets et d'expertise sur le territoire.

Ce rapport différent aux substrats sociaux des partis de gauche, aux appareils partisans eux-mêmes, la plus grande implication dans des réseaux socio-professionnels, dans des mouvements sociaux porteurs de représentations très structurées du territoire urbain offrent à ces leaders une autre ressource qu'est une certaine propension à la prospective et à projection territoriale, une capacité à conceptualiser les problèmes territoriaux selon d'autres grilles que les grilles idéologiques standards fournies par les appareils centraux des partis. Cacciari et Stringer se distinguent de leurs prédécesseurs par leur capacité à différencier l'agenda urbain de l'agenda national, à spécifier les problématiques de leur ville et à constituer des coalitions avec des organisations et des intérêts qui n'étaient jusque-là pas les partenaires traditionnels de leur camp politique : les intérêts industriels de Porto Marghera pour Cacciari ; les représentants des agences gouvernementales, les élites du business local et les intérêts de la promotion immobilière pour Stringer. Cet enracinement permet aussi à ces leaders de constituer autour de l'administration municipale un réseau d'organisations porteuses d'expertises et de ressources mobilisables dans le cadre du projet urbain. Ce qui caractérise leur pratique de Stringer, c'est leur capacité à aller chercher des ressources au sein d'un réseau d'organisations situées en périphérie de l'administration municipale, organisations qu'ils

cherchent à mobiliser dans le cadre d'un dispositif élargi de gouvernance mais non pas forcément à contrôler directement ou à marginaliser quand elles constituent des menaces politiques. Tout se passe comme si ces leaders visaient à constituer un système pluraliste développant une capacité d'action et de direction davantage à travers la qualité des liens de confiance et de réciprocité existant entre ses composantes, à travers la construction d'intérêts et d'identité communs que grâce à la concentration de ressources au sein d'une institution.

Les évolutions qui ont marqué la fabrique des politiques urbaines et, consécutivement, les modalités d'implication des leaders politiques urbains dans cette fabrique, ont eu aussi un impact sur les formes d'investissement de ces élus dans les *politics*, dans le domaine de la compétition électorale : un moindre investissement dans les structures de sociabilité liées au parti, un travail moins important d'entretien des soutiens électoraux, une sociabilité de plus en plus structurée par les contacts avec les groupes élitaires.

### **3.2 Le désalignement entre politique et société urbaine**

Ce qui frappe chez les deux leaders urbains et leurs équipes dont nous avons retracé le parcours, c'est que leur position relativement marginale par rapport aux réseaux de sociabilité et de mobilisation qui permettaient à leur prédécesseurs de "tenir" la société locale ne les ont pour autant pas empêché de développer une capacité d'action supérieure aux élus qui les ont précédés, pourtant davantage inscrits dans les réseaux sociaux locaux. Ce paradoxe peut s'expliquer par le phénomène de désalignement entre politique et société qu'O. Borraz a mis au jour pour les villes françaises (2000). Les années 1970 à Manchester et les années 1980 à Venise sont marquées par une complexification des sociétés urbaines : à Manchester on assiste à la déstructuration de la classe ouvrière, à l'ethnisation des rapports sociaux, à la montée en puissance des classes moyennes et à l'exil de ces mêmes classes vers de lointaines *suburbs*, puis, dans les années 1990-2000, à l'arrivée dans les quartiers centraux d'une nouvelle couche de *yuppies* attirés par le *buzz* mancunien ; à Venise, on assiste au

vieillesse de la population du centre historique, au départ des classes moyennes vers la Terre-Ferme partiellement remplacées par les étudiants et l'arrivée d'une élite nationale et internationale extrêmement mobile. Les élus doivent faire face à des sociétés urbaines devenues plus complexes, plus fragmentées, dont les logiques de structuration et les formes de représentation sont entrées en crise. Le politique peine à représenter et à se représenter la société urbaine. "Les acteurs politiques, économiques, administratifs, qui participent au gouvernement municipal ne s'appuient plus sur une conception structurée et intégrée de la société urbaine. [...] Les acteurs de la gestion urbaine ne sont plus en mesure de concevoir leur action en fonction ou en direction d'une société urbaine clairement organisée en groupes et en sous-groupes sociaux" (Borraz, 2000, 23). C'est en cela que les nouveaux leaders urbains apparaissent moins représentatifs que leurs prédécesseurs, leur légitimité procédant moins d'une capacité à représenter (au sens de représentation "miroir") la société urbaine ou certaines de ses parties, que de leur capacité à mobiliser certains de ses groupes élitaires dans le cadre des politiques urbaines.

Dès lors, ce désalignement ne semble pas être un gage de perte de capacité d'action pour les élus. Au contraire, il semble leur permettre de dégager une plus grande marge de manœuvre en matière de politiques urbaines. Dès lors que les sociétés urbaines sont moins lisibles, plus fragmentées, les élus urbains tendent à désinvestir les lieux à partir desquels les élus des générations précédentes cherchaient à les structurer pour mieux les contrôler et à s'impliquer davantage dans des réseaux de production de l'action publique. L'effondrement des effectifs du Labour mancunien qui s'enclenche dans les années 1980 et s'accélère après le changement de stratégies de 1987, le déclin des *Labour clubs*, lieux essentiels de la sociabilité ouvrière tout au long du XXe siècle rend peu rémunérateur le travail de médiation quotidienne pour la légitimation de l'élu. Mieux vaut pour G. Stringer s'investir dans la mise en réseaux des groupes et intérêts élitaires qui lui permettent de mobiliser ses ressources pour les politiques

de régénération de la ville, et d'attendre une légitimation par les *outputs*. M. Cacciari compte si peu sur les relais que peuvent lui apporter les partis et leurs lieux de sociabilité dans la population vénitienne qu'il n'hésite pas à jouer avec les différents soutiens partisans. Aux élections municipales, les DS sont son premier soutien. Au cours de son deuxième mandat (1997-2000), il passe sous la bannière de la *Margherita*, le parti de centre-gauche de Romano Prodi, sans perdre le soutien des DS. Pour finir, en 2005, il est réélu maire de Venise après quatre années de parenthèse sous la bannière *Margherita* contre le candidat des DS.

Tout se passe comme si ces leaders urbains comptaient davantage sur leur capacité à conduire des politiques publiques pour assurer leur légitimation que sur un travail quotidien de présence dans les réseaux de sociabilité associés aux partis, de régulation clientélaire et de médiation fine, travail qui, du fait du désalignement, s'avère sans doute d'un coût trop élevé pour des résultats somme toute aléatoires. Si ces leaders associent, comme leurs aînés, légitimation par les *inputs* (par l'élection) et légitimation par les *outputs* (par l'action publique), force est de constater que leur activité et leur sociabilité les mettent davantage en contact avec des groupes sociaux porteurs de ressources pour l'action publique qu'avec les groupes qui n'ont que leur vote pour ressource. Les réseaux sociaux et canaux de sociabilité qui mettent les leaders en contact avec les groupes porteurs des ressources électorales sont réinvestis au moment des élections et des campagnes, mais en dehors des périodes de compétitions électorales, ils sont largement négligés au profit de l'investissement dans des réseaux de porteurs de ressources qui permettent de mener à bien des programmes publics et à terme de construire cette légitimation par les *outputs*. Ce constat n'est pas déterminé par un regard d'analyste des politiques publiques, mais par un regard embrassant à la fois les *politics* et les *policies*. Ce n'est pas le regard qui change mais simplement l'équilibre entre l'investissement des leaders dans ces deux espaces de mobilisation.

Ce constat correspond assez exactement à celui établi par Clarence Stone, théoricien des régimes urbains (1995), à propos des *leaders* politiques urbains américains. L'activité politique de ces leaders se structure autant sinon davantage autour de la construction, de l'entretien et de la mobilisation autour d'un projet et d'une vision que de l'entretien de leurs réseaux de soutien au sein des groupes sociaux qui composent la société urbaine. Ces leaders tendent à recruter leur "*followers*" davantage parmi les acteurs, groupes et institutions élitaires porteurs de ressources pour les politiques urbaines que parmi les leaders d'opinion leur assurant un relais auprès des différentes couches de la population et leur permettant d'assurer la pérennité de leur contrôle politique. Ils ont, par conséquent, une forte propension à recruter ces "*followers*" en dehors des rangs de leurs alliés "naturels". Leurs relations avec ceux-ci sont moins marquées par la volonté du leader de les contrôler politiquement que de les mettre en capacité de participer à la construction des projets et d'y mobiliser des ressources (logique d'*empowerment*) et des fidéliser aux processus d'action. Pour cela, les leaders exercent une forme d'autorité politique auto-limitée. Leur influence politique se caractérise autant sinon davantage par une capacité cognitive à amener des acteurs et des groupes à transformer leurs visions du monde et de la ville et la représentation qu'ils se font de leurs propres intérêts et identités –et ce notamment autour de la mobilisation autour de projet et de la construction d'un *policy discourse*- que par sa capacité à marginaliser des acteurs menaçants. Au final, on voit clairement que le style de leadership duquel les élus observés tendent à se rapprocher, et qui les met au cœur de la fabrique des politiques urbaines, les écartent de manière croissante d'un travail politique *grassroots* de mobilisation des soutiens au sein des groupes sociaux, ce qui contribue à renforcer le désalignement entre politique et société urbaine.

## Conclusion

Pour conclure, on peut s'interroger sur les effets que peut avoir sur la "santé" de la démocratie urbaine la montée en puissance de ces leaders urbains d'un nouveau type. Ce à quoi on a assisté dans les quinze dernières années dans les deux villes, c'est à un "*executive shift*" (Quilley, 1999), autrement dit à la concentration dans les mains des leaders ou maires d'un pouvoir d'initiative et de décision croissante. Ce constat peut d'ailleurs être étendu à d'autres villes britanniques et italiennes et tend à les rapprocher de la situation française abondamment décriée de présidentialisme municipal. Cette évolution est diversement appréciée, certains y voyant avant tout la possibilité pour les électeurs de pouvoir plus facilement imputer la responsabilité des politiques urbaines, leur échec, leur succès ou leur absence d'effets ; d'autres déplorent la marginalisation croissante des enceintes locales du débat parlementaire qui déboucherait mécaniquement sur la marginalisation des citoyens-citadins.

Au-delà de ce débat légitime sur les mérites respectifs des formes mayorales ou parlementaires de gouvernement urbain, il est une autre question que pose l'apparition de ces leaders urbains davantage capables, pour reprendre l'opposition de M. Cacciari, de se représenter la société locale et ses enjeux que de la représenter, c'est celle de la mobilisation politique, ou de son absence. En effet, dès lors que la capacité d'action et la légitimation se construisent avant tout à travers la capacité à construire, pérenniser et faire agir de concert des groupes élitaires porteurs de ressources, dès lors que les destinataires des stratégies de légitimation des élus semblent être essentiellement les membres de ces groupes, le problème se pose de savoir quel intérêt politique les leaders peuvent trouver à aller "travailler politiquement" certains groupes sociaux affaiblis qui ne sont porteurs d'aucunes ressources valorisables dans le cadre des projets. Et ce d'autant plus lorsque ces groupes, du fait de leur propension à s'abstenir (Gabriel, Hoffmann-Martinot, 1999), de leur faible capacité à s'organiser de manière autonome, parfois de leur isolement géographique, ne constituent ni



une ressource politique ni une menace à l'ordre social. Les trajectoires de Massimo Cacciari et de Graham Stringer constituent une sorte de parabole de l'évolution des centre-gauches européens et de leur difficulté à reconstituer des appuis dans les milieux populaires du fait d'un désinvestissement des espaces et des pratiques de mobilisation politique.

Au total, une approche visant à évaluer le poids respectif dans l'emploi du temps et la sociabilité des élus urbains de l'implication dans l'action publique, d'une part, et de l'implication dans un travail d'entretien et de mobilisation des soutiens électoraux permet de mettre au jour une des dimensions essentielles de la crise des démocraties urbaines. Elle permet aussi de renouveler les approches de sociologie critique sur le métier d'élu local. Jusque récemment, la sociologie politique du local en France a essentiellement privilégié jusqu'ici "une approche symbolique et performative" du métier d'élu local (Genieys *et al.*, 2000). Dans cette perspective constructiviste, ce sont essentiellement les pratiques corporelles, discursives et symboliques par lesquelles l'élu se conforme aux "contraintes de position ou d'appartenances institutionnelles" et aux "exigences de certains publics" (Lagroye, 2003) qui lui permettent d'accumuler des ressources politiques, d'entretenir et d'objectiver sa position dominante. La légitimité de la position dominante de l'élu s'acquiert et se conserve essentiellement à travers une activité consistant à "faire voir et faire croire" (Lagroye, 2003 ; Fontaine, Le Bart, 1994). Cette perspective critique véhicule en filigrane l'image d'un élu peu soucieux d'agir et de produire mais davantage soucieux de se "montrer agissant" pour se faire réélire, plus impliqué dans la communication de ce qui a été fait, de ce qui est fait et de ce qui sera fait que dans l'action elle-même. Si les auteurs travaillant dans cette perspective s'empressent de préciser que les élus, en se comportant ainsi, se conforment à un "rôle" qu'ils ne peuvent faire évoluer que marginalement, leurs travaux participent néanmoins d'un courant critique dénonçant les effets pervers du principe représentatif et notamment l'obsession de la réélection. Si, pour notre part, nous adoptons également une perspective critique, celle-ci se

fonde sur un constat différent. Il n'est plus aussi sûr que les activités d'entretien des clientèles et des réseaux de soutien électoral soient aussi structurantes et omniprésentes, dans le travail quotidien des élus urbains. Les élus étudiés semblent juger ce travail risqué, considérer qu'il produit des résultats aléatoires et qu'à la limite, il n'est pas digne de leur fonction telle, du moins qu'ils se la représentent. Ce désinvestissement du travail de médiation quotidienne, de présence physique sur le terrain auprès des électeurs tend à opérer une coupure entre ces maires et les populations urbaines, notamment les catégories populaires. Dès lors, d'un point de vue critique, le problème n'est plus tellement celui d'une absorption totale des élus dans des activités de mise en scène de l'action politique, dans une perspective de réélection, au détriment de l'action elle-même. Le problème est davantage celui d'une absorption dans un type de sociabilité dominé par les contacts et la coopération avec les membres des groupes élitaires porteurs de ressources du fait même d'une plus grande implication dans la production de l'action publique. L'implication dans ces réseaux élitaires tend à éloigner les élus observés de franges de plus en plus nombreuses de la population urbaine.

## Bibliographie :

- Atkinson H., Wilks-Heeg S. 2000. *Local Government from Thatcher to Blair. The Politics of Creative Autonomy*. Cambridge : Polity Press.
- Baldini G., Legnante G. 1998. Dal sindaco dei partiti al partito dei sindaci. In Bardi L., Rhodes M. *Politica in Italia. Edizione 1998*. Bologne : Il Mulino.
- Balducci A. 2001. Governing fragmentation in contemporary urban societies : strengths and weaknesses of participatory approaches. Communication au colloque de l'European Urban Research Association (EURA), Copenhague : 17-19 mai.
- Borraz O. 2000. Le gouvernement municipal en France. Un modèle d'intégration en recomposition. *Pôle Sud*, n°13, p. 11-26.
- Cacciari M. 1989. Idea di Venezia. *Casabella*, n°557.
- Cochrane A., Peck J., Tickell A. 1996. Manchester plays Games : exploring the local politics of globalisation. *Urban Studies*, vol. 33, n°8, p. 1319-1336.
- De Rita G. 1995. Un progettista imprenditore per Venezia, In Bonomi A. *Privatizzare Venezia: il progettista imprenditore*. Venise : Marsilio.
- Deas I., Robson B., Bradford M. 2000. Re-thinking the Urban Development Corporation 'experiment': the case of Central Manchester, Leeds and Bristol. *Progress in Planning*, n°54, p. 1-72.
- Di Virgilio A. 1994. Elezioni locali e destrutturazione partitica. La nuova legge alla prova. *Rivista italiana di scienza politica*, vol. 24, p. 165-197.
- Fainstein S., Fainstein N. 1986. *Restructuring the city. The political economy of urban redevelopment*. New York : Longman.

- Fontaine J., Le Bart C. 1994. *Le métier d'élus local*. Paris : L'Harmattan.
- Gabriel O., Hoffmann-Martinot V. 1999. *Démocraties urbaines*. Paris : L'Harmattan.
- Genieys W., Smith A., Baraize F., Faure A., Négrier E. 2000. Le pouvoir local en débats. Pour une sociologie du rapport entre leadership et territoire. *Pôle Sud*, n°13, p. 103-119.
- Gyford J. 1985. *The Politics of Local Socialism*. London : Allen and Unwin.
- Harding A. 2000. Regime-formation in Manchester and Edinburgh. In Stoker G., *The New Politics of British Local Governance*. Basingstoke : Macmillan, p. 54-71.
- Harvey D. 1989. From managerialism to entrepreneurialism : the transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler*, 71B (1), pp. 3-17.
- Harvey D. 1990. *The Condition of Postmodernity*. Oxford : Blackwell.
- John P. 2001. *Local Governance in Western Europe*. London : Sage.
- John P., Cole A. 1999. Political leadership in the new urban governance : Britain and France compared. *Local Government Studies*, vol. 25, n°4, p. 98-115.
- Klijn E.-H. 1997. Policy Networks: an Overview. In Kickert W., Klijn E.-H., Koppenjan J. *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*. London : Sage.
- Lagroye J. 2003. Le leadership en questions. Configurations et formes de domination. In Smith A., Sorbets C. *Le leadership politique et les territoires. Les cadres d'analyse en débat*. Rennes : PUR, p. 47-69.
- Lascoumes P., Le Bourhis J.-P. 1998. Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures. *Politix*, n°42, p. 37-66.
- Le Galès P., Mawson J. 1995. Contract vs competitive bidding : rationalizing urban policy programmes in France and England. *Journal of European Public Policy*, vol. 2, n°2.
- Leach S., Wilson D. 2000. *Local Political Leadership*. Bristol : The Policy Press.
- Mabileau A. 1985. Les institutions locales et les relations centre-périphérie. In Grawitz M. et Leca J. *Traité de science politique*. Paris : PUF, vol. IV, p. 553-98.
- March J.G., Olsen J.P. 1995. *Democratic Governance*. New York : The Free Press.
- Peck J. 1995. Moving and shaking: business elites, state localism and urban privatism. *Progress in Human Geography*, n°19, p. 16-46.
- Perry B., Harding A. 2002. *Audit of Regeneration Policy and Activity Affecting East Manchester and the Regeneration Impact of the Commonwealth Games*. Manchester : SURF Centre / University of Salford.
- Pinson G. 2002. *Projets et pouvoirs dans les villes européennes. Une comparaison de Marseille, Venise, Nantes et Turin*. Thèse de doctorat de science politique, Université de Rennes I.
- Pinson G. 2004. Le projet urbain comme instrument d'action publique. In Lascoumes P., Le Galès P. *Gouverner par les instruments*. Paris : Presses de Sciences-Po, p. 199-233.
- Quilley S. 1999. Entrepreneurial Manchester: the genesis of elite consensus. *Antipode*, vol. 31, n°2, p. 185-211.
- Quilley S. 2000. Manchester First: From Municipal Socialism to the Entrepreneurial City. *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 24, n°3, p. 601-615.
- Recchi E. 1996. Primus e Solus : il mutamento delle relazioni di ruolo del sindaco italiano. *Sociologia e ricerca sociale*, n°51, p. 71-92.
- Robson B. 2002. Mancunian ways: the politics of regeneration. In Peck J., Ward K. *City of Revolution: Restructuring Manchester*. Manchester : Manchester University Press.
- Saunders P. 1986. *Social Theory and the Urban Question*. London : Hutchinson.
- Stoker G. 1999. *The New Management of British Local Governance*. Basingstoke : Palgrave.
- Stoker G. 2000. *The New Politics of British Local Governance*. Basingstoke : Palgrave.
- Stone C. 1989. *Regime Politics. Governing Atlanta 1946-1988*. Lawrence : University Press of Kansas.
- Stone C. 1993. Urban regimes and the capacity to govern : a political economy approach. *Journal of Urban Affairs*, vol. 15, n°1, p. 1-28.
- Stone C. 1995. Political Leadership in Urban Politics. In Judge D., Stoker G., Wolman H. *Theories of Urban Politics*. London : Sage.
- Stone Sweet A., Fligstein N., Sandholtz W. 2001. The institutionalization of European space. In Stone Sweet A., Sandholtz W., Fligstein N. *The Institutionalization of Europe*. Oxford : Oxford University Press.
- Tickell A., Peck J. 1996. The return of the Manchester Men: men's words and men's deeds in the remaking of the local state. *Transactions of the Institute of British Geographers*, n°21, p. 595-616.
- Vandelli L. 1997. *Sindaci e miti : Sisifo, Tantalo e Damocle nell'amministrazione locale*. Bologna : Il Mulino.
- Vandelli L. 2000. *Il governo locale*. Bologna : Il Mulino.
- Young K. 1994. Local leadership and decision-making: the British system reconsidered. In Borraz O., Bullmann U., Hambleton R., Page E., Rao N. and Young K. *Local Leadership and Decision Making*. York : Joseph Rowntree Foundation.
- Zukin S. 1988. *Loft Living. Culture and Capital in the Urban Change*. New York : Radius.